

3. Сизоненко В., Циганов С. Капіталізація як провідна компонента підвищення конкурентоспроможності банківської системи // Банківська справа. — 2008. — № 6. — С. 3—14.

4. Чуб О. О. Банки в глобальній економіці: Монографія. — К.: КНЕУ, 2009. — С. 123.

5. Національний банк України. Офіційний сайт. — www.bank.gov.ua.

6. Зовнішні ресурси: як привабити та примусити працювати на економіку (інформаційно-аналітична записка) // Дзеркало тижня. — 17 червня 2010 р.

Статтю подано до редакції 21.10.09 р.

УДК 336.14:352

В. В. Крук,

асистент,

ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ІНВЕСТИЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Розглядаються проблеми залучення зовнішніх ресурсів формування інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцевий бюджет, бюджетний ресурс, джерела фінансування інвестиційних ресурсів, інвестиційний потенціал місцевого бюджету, механізм залучення зовнішніх ресурсів місцевого бюджету.

Рассмотрены проблемы привлечения внешних ресурсов формирования инвестиционного потенциала местных бюджетов.

Ключевые слова: местный бюджет, бюджетный ресурс, источники финансирования инвестиционных ресурсов, инвестиционный потенциал местного бюджета, механизм привлечения внешних ресурсов местного бюджета.

Problems of attracting external resources for investment potential of local budget.

Key words: local budget, budget resource, sources of financing investment resources, investment potential of local budget, mechanism of attracting external resources of local budget.

Актуальність дослідження. Стратегічні цілі формування політики сталого і збалансованого регіонального розвитку й запровадження інвестиційно-інноваційної моделі розвитку потребують відповідного фінансового забезпечення їх реалізації, відтак проблемами практичного характеру щодо фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів (насамперед — самоврядних), що могли б слугувати підґрунтям практичного втілення відповідних моделей, потребують розробки нових підходів для забезпечення необхідної ресурсної бази місцевих бюджетів. Донині така обмеженість виявлялася основним фактором стримування реалізації у повному обсязі їх інвестиційної компетенції, основні параметри якої закріплені чинним законодавством відповідно до повноважень місцевого самоврядування в реалізації політики збалансованого розвитку територій.

Відтак посилюється роль інвестиційної діяльності місцевих бюджетів як інструмента реалізації державної політики сталого збалансованого регіонального розвитку, орієнтованої на підвищення конкурентного статусу регіонів, усунення значних територіальних диспропорцій соціально-економічного розвитку регіонів, створення передумов забезпечення відтворювальних процесів в основних підсистемах їх життєзабезпечення і життєдіяльності. Позаяк важливість вирішення проблеми підвищення рівня фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетах зумовлена насамперед загальним занепадом місцевого господарства, його інфраструктурної складової й завданнями забезпечення здатності територіальних громад і органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно вирішувати питання соціально-економічного розвитку, забезпечення спільного (із залученням коштів державного бюджету) фінансування пріоритетних проектів розвитку тощо.

Аналіз літературних джерел. Проблемам формування ресурсної бази інвестиційної складової місцевих бюджетів приділено достатньо уваги у роботах вітчизняних учених, зокрема, О.П. Кириленка, Б.С. Малиняка, О.О. Сунцової, Т.В. Майорової, В.І. Кравченка, І.О. Луніної, А.В. Лучка, О.А. Музики й ін. Однак практика формування інвестиційних джерел місцевих бюджетів залишається недосконалою, окремі питання, особливо практичного характеру,

щодо механізмів фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів на рівні насамперед самоврядних бюджетів за структурою джерел податкового, трансфертного і позикового характеру визнаються неопрацьованими.

Метою статті є обґрунтування напрямів удосконалення фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів.

Викладення основного матеріалу. Реалізація політики сталого збалансованого регіонального розвитку вимагає підвищення рівня забезпечення ресурсів насамперед інвестиційного характеру місцевих бюджетів у забезпеченні її вирішення. Інструментом матеріалізації інвестиційної компетенції місцевих бюджетів постають бюджетні інвестиції як складова частина сукупних інвестицій в економіці, що містять основні ознаки інвестицій з певними особливостями щодо форм здійснення, сфери застосування, порядку формування і цілком обґрунтовано розглядаються як інвестиції перетворення власних і запозичених коштів інвестора у продуктивні активи, які при їх використанні створюють нову ліквідність. Такий підхід рівною мірою охоплює як прибуткові, так і неприбуткові інвестиційні проекти, спрямовані на розвиток ділової активності в межах підпорядкованої території і поліпшення життєвого середовища за рахунок здійснення інфраструктурного облаштування територій. Домінантою бюджетного інвестування повинна бути система потреб території економічного та соціального характеру, на задоволення яких, власне, і має спрямовуватися бюджетний інвестиційний ресурс, однак не стільки щодо забезпечення поточних потреб території, які потребують видатків на споживання, скільки — стратегічних, що мають фінансуватися за рахунок виключно видатків інвестиційного характеру. Природа таких стратегічних видатків достатньо ґрунтовно розкрита положеннями Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема тими, що визначають напрями спрямування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів: реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної й інноваційної діяльності, фінансування субвенцій та інших видатків щодо розширеного відтворення.

Певні недоліки здійснення бюджетних інвестицій пов'язана з вадами механізму узгодження їх обсягів і структури із джерелами фінансування. Так звані видатки розвитку, що виділяють у складі загального і спеціального фондів і які загалом можна було б вважати інвестиційними видатками, не залучаються до складу видатків, що здійснюються з бюджету розвитку, наявного лише в місцевих бюджетах з вузько обмеженим джерелом формування власної ресурсної бази. У державному ж бюджеті, незважаючи на наявність подібних джерел формування видатків інвестиційного характеру, бюджет розвитку окремо не виділяється. В плані методології бюджетного планування, принципу єдності бюджетної системи України, яка забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів і ведення бухгалтерського обліку і звітності, такий підхід до структурування бюджетів різних рівнів, видається необґрунтованим. Особливо це стосується інвестиційної сфери, у якій закладаються основи розширеного відтворення будь-якого потенційного об'єкта інвестування.

Інвестиційне забезпечення місцевих бюджетів, на нашу думку, доцільно розглядати з позицій системи повноважень органів місцевого самоврядування, другий — з точки зору фінансової спроможності місцевих бюджетів щодо здійснення інвестиційних видатків. Тобто, якщо у першому випадку йдеться про сферу (характер) наявності бюджетного ресурсу в інвестиційній сфері відповідно до закріплених за органами місцевого самоврядування й органами місцевої влади повноважень інвестиційного характеру, то в другому — про фінансові можливості забезпечення такого інвестування або про рівень платоспроможності.

Водночас і фінансове забезпечення місцевих бюджетів щодо здійснення інвестиційних видатків доцільно розглядати:

– як визначення параметрів інвестиційної складової у загальній системі бюджетного фінансування на основі наявного фінансового ресурсу, на який місцевий бюджет того чи іншого рівня може розраховувати, відповідно до чинної податкової бази, системи міжбюджетних відносин, які щорічно закріплюють законом про держбюджет, чинними механізмами муніципальних позик

тощо, хоча параметри інвестиційної спроможності й інвестиційних повноважень місцевих бюджетів можуть не збігатися;

– щодо оцінки параметрів потенційної інвестиційної спроможності місцевих бюджетів відповідно до функцій і повноважень місцевого самоврядування, закріплених відповідним спеціальним законодавством, і зокрема, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні». За таких умов обсяг інвестиційних функцій і повноважень місцевих бюджетів, як правило, реально перевищує рівень фактичної інвестиційної спроможності останніх, і це вимагає розробки ефективних заходів формування ресурсної бази місцевих бюджетів як щодо податкової складової, так й інших складових: системи запозичень, спільного інвестування тощо. Відтак доцільним видається реалізація інвестиційної компетенції місцевих бюджетів у межах системи прав органів місцевої влади, що визначають їх загальну фінансову компетенцію: 1) право податкової ініціативи (право встановлення місцевих податків і зборів); 2) право утворення позабюджетних, валютних, страхових, резервних, пенсійних та інших цільових фондів; 3) право на залучення кредитних ресурсів; 4) право надання кредитів і надання гарантій фізичним і юридичним особам за кредитами; 5) право на встановлення цін і тарифів на продукцію і послуги комунальних підприємств; 6) право на запровадження штрафів й інших фінансових санкцій, право на створення власних фінансово-кредитних установ; 7) право участі у капіталі й доходах господарських підприємств; 8) право на користування, володіння і розпорядження комунальною власністю; 9) право розпорядження прибутками комунальних підприємств й інших підприємств, що перебувають у власності місцевих органів влади тощо [1, с. 63—64].

Досвід формування інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів у розвинутих країнах засвідчує наявність достатньо диверсифікованої структури джерел фінансових ресурсів внутрішнього і зовнішнього спрямування насамперед на стратегічний розвиток територіальних громад, що відпрацьований розвинутими країнами.

В Україні хоча й домінують зовнішні ресурси у формуванні інвестиційної складової місцевих бюджетів усіх рівнів, структура їх надзвичайно звужена, і стосовно самоврядних бюджетів — насамперед селищних і сільських — така структура набуває мо-

новекторного характеру, оскільки єдиним зовнішнім джерелом фінансування інвестиційних видатків залишається трансферт з бюджету вищого рівня — централізованого бюджетного ресурсу, вкрай обмеженого, що унеможливило розвиток територій і забезпечення їх відтворювального потенціалу їх підсистем. Відтак, надзвичайно важливим слід вважати завдання розширення зовнішніх джерел фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів усіх рівнів. Такі джерела залучають ресурси безповоротного і поворотного характеру: 1) безповоротні ресурси — міжбюджетні трансферти інвестиційного характеру, що характеризуються відносно значним обсягом, стабільністю, систематичністю надання, й інші ресурси, не заборонені законодавством: гранти, добровільні внески тощо; 2) поворотні — більш чисельні та диверсифіковані залучають кошти: а) від випуску муніципальних цінних паперів; б) позик у фінансово-кредитних установах; в) позики в інших бюджетах.

Насправді формування інвестиційних ресурсів місцевих й у першу чергу — самоврядних — бюджетів за рахунок зазначених джерел свідчить про достатньо низьку їх ефективність.

Щонайменше, оскільки безповоротні зовнішні ресурси інвестиційних трансфертів і надалі зберігатимуть провідну роль не лише серед безповоротних, але й сукупних джерел фінансування з державного бюджету інвестиційних видатків місцевих бюджетів слід визнати доцільним необхідність запровадження заходів щодо удосконалення формування і розподілу цього виду трансферту місцевим бюджетам і на рівні місцевих бюджетів — від бюджетів вищого рівня бюджетам нижчого рівня. Інвестиційний трансферт є достатньо ефективним і гнучким механізмом формування взаємовідносин між бюджетами різних рівнів для стабільного гарантованого забезпечення дефіциту інвестиційних ресурсів на місцевому рівні для реалізації регіональних (територіальних) інвестиційних програм відповідно до основних напрямів стратегії регіонального розвитку.

Однак доцільно, за нашою точкою зору, виділити окремим блоком інвестиційні трансферти й поділити їх на дві групи субвенцій: 1) на виконання інвестиційних проєктів, спрямованих на соціально-економічний розвиток регіонів (територій); 2) на подо-

лання наслідків надзвичайних катастроф і стихійних лих — з подальшою деталізацією таких трансфертів за видами субвенцій: на будівництво інфраструктурних об'єктів; реконструкцію інфраструктурних об'єктів; капітальний ремонт інфраструктурних об'єктів; будівництво, реконструкцію й капітальний ремонт комунікацій; інші субвенції.

До формування і реалізації трансфертної політики в інвестиційній сфері доцільне залучення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України для забезпечення чіткої координації управління бюджетним інвестиційним ресурсом, мінімізації впливу суб'єктивного чинника у визначенні обсягів потреби і розподілі інвестиційних трансфертів за регіональним, територіальним і рівнями і щодо об'єктів.

Стосовно реалізації спільного для декількох територіальних громад інвестиційного проекту такими місцевими бюджетами можуть бути делеговані повноваження одному бюджету, що бере участь у фінансуванні такого проекту, на розробку консолідованого запиту щодо обсягу потреби в інвестиційному трансферті з державного бюджету з відповідним коригуванням обсягів потреби в інвестиціях для бюджетів учасників, задекларованих у відповідних інвестиційних програмах розвитку територій.

Визнання об'єктивної доцільності зменшення частки трансфертного ресурсу в сукупному інвестиційному ресурсі місцевих бюджетів, принаймні територій, що динамічно розвиваються або ж характеризуються значним потенціалом для забезпечення нормального процесу самовідтворення всіх підсистем, необхідно слід визнати активізацію механізму муніципальних запозичень, що застосовується у світовій практиці як джерело формування інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів, у двох формах: муніципальних позик у вигляді емісії цінних паперів і кредитів фінансово-кредитних установ. Обидві ці форми орієнтовані на залучення з фінансового ринку капіталу для реалізації інвестиційної політики на місцях.

Для розширення контингенту місцевих бюджетів — потенційних суб'єктів муніципального ринку удосконалення потребують норми Бюджетного кодексу України, згідно з якими бюджет Автономної Республіки Крим і міські бюджети можуть прийматися

з дефіцитом виключно щодо бюджету розвитку, потреби якого забезпечують за рахунок запозичень; затвердження обласних, районних, районних у містах, сільських і селищних бюджетів з дефіцитом не допускається. Відтак необхідним слід вважати: 1) розширення контингенту таких потенційних позичальників за рахунок сільських і селищних бюджетів. Основним критерієм щодо визначення суб'єктів, що можуть мати право на запозичення, має бути один — наявність достатнього забезпечення власних боргових зобов'язань; 2) надання права здійснення запозичень до місцевих бюджетів понад розміри їх дефіциту.

Можливості формування дефіциту бюджету поточного бюджетного періоду щодо потенційного обсягу запозичень можуть бути звужені дією обмежувальних факторів стосовно обсягу обслуговування місцевого боргу, тобто розрахунковий дефіцит бюджету розвитку й відтак розрахункова потреба в запозиченнях для забезпечення такого дефіциту можуть виявитися набагато меншими від реальної потреби території в інвестиціях, з одного боку, та фактичні можливості місцевого бюджету щодо забезпечення за рахунок власних фінансових і матеріальних ресурсів запозичених на ці інвестиції коштів. Це виявляє доцільність надання права здійснення цільових муніципальних запозичень виключно під довгострокові інвестиційні проекти, особливо таких, що є хоча б частково комерційними, понад обсяги розрахункового дефіциту бюджету розвитку місцевого бюджету за обов'язкового їх забезпечення. Випуск місцевих облігацій відповідно до законодавчих норм може супроводжуватись додатковим забезпеченням з укладанням емітентом відповідних договорів поруки, страхуванням ризиків непогашення основної суми боргу та/або невиклати доходу за облігаціями або наданням емітенту гарантії щодо погашення основної суми боргу та/або невиклати доходу за облігаціями. Для цільових муніципальних запозичень понад обсяги дефіциту місцевого бюджету таке додаткове забезпечення слід визнати обов'язковим.

Розширення кола суб'єктів потенційних позичальників на ринку муніципальних запозичень шляхом випуску цінних паперів об'єктивною потребує забезпечення гарантійних зобов'язань муніципалітетів. Для реформування системи ресурсного забезпечен-

ня інвестиційної складової місцевих бюджетів щодо бюджету розвитку створюється реальна основа для диверсифікації інструментів, що можуть бути забезпеченням за муніципальними зобов'язаннями за рахунок власних доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів; комунального майна; земель несільськогосподарського призначення; цінних паперів, у які інвестовані кошти бюджету розвитку; часток в акціонерних підприємствах, що належать місцевому самоврядуванню; депозитів у фінансово-кредитних установах, включно й у комунальних банках (сформованих за рахунок тимчасово вільних коштів бюджету розвитку, цільових накопичувальних сум бюджету розвитку, призначених для реалізації великих інвестиційних проектів).

Гарантійне забезпечення повернення муніципальних позик, таким чином, може здійснюватися за рахунок рухомого і нерухомого майна, земель несільськогосподарського призначення, доходів бюджетів й інших ліквідних активів, що перебувають у власності територіальних громад. Достатнє забезпечення боргових зобов'язань у цілому спрямоване на підвищення рівня привабливості емітованих муніципалітетами боргових фінансових інструментів серед потенційних інвесторів. Додатковим засобом підвищення такого рівня є наявність гарантій. Суб'єктами їх надання можуть бути, у першу чергу, органи влади різних рівнів (коштами відповідно бюджетів різних рівнів), муніципальні банки, регіональні (територіальні) інвестиційні фонди і фонди регіонального (територіального) розвитку.

Література

1. *Сунцова О. О.* Місцеві фінанси: Навч. посібник.— К.: Центр навчальної літератури, 2005. — 560 с.
2. *Фінський досвід місцевого самоврядування — для українських міст / За заг. ред. О.І. Соскіна.* — К.: ІТС, 2006. — 64 с.
3. *Чапала Г. В.* Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз / Г.В.Чапала. — Харків: Право, 2006. — 224 с.

Статтю подано до редакції 17.10.09 р.